



Revue internationale d'éducation de Sèvres

48 | septembre 2008
L'école et son contrôle

Vers le contrôle pluriel de l'École ?

La nature changeante du pouvoir dans le système éducatif anglais

On the road to a multiple school supervision system? The English example

¿Hacia un control plural de la escuela? El caso inglés

Philip A. Woods et Patricia Broadfoot

Traducteur : Robert Elbaz



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/436>

DOI : 10.4000/ries.436

ISSN : 2261-4265

Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

Édition imprimée

Date de publication : 1 septembre 2008

Pagination : 83-95

ISBN : 978-2-85420-573-2

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Philip A. Woods et Patricia Broadfoot, « Vers le contrôle pluriel de l'École ? », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 48 | septembre 2008, mis en ligne le 28 juin 2011, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ries/436> ; DOI : 10.4000/ries.436

Vers le contrôle pluriel de l'École ?

*La nature changeante du pouvoir dans le système éducatif anglais**

Philip A. Woods
Patricia Broadfoot

Cet article se propose d'examiner le contrôle et l'évaluation du système éducatif anglais au cours des vingt dernières années. L'accent porte essentiellement sur la compréhension des grandes orientations depuis la Loi sur la réforme de l'éducation¹ de 1988. Avant les changements que cette loi et les réformes qui ont suivi ont apportés, le système était conçu comme un modèle de partenariat tripartite entre le gouvernement central, les autorités éducatives locales et les établissements et personnels enseignants. Ce système n'était pas à l'abri de tensions et de critiques. En résumé, le système antérieur à 1988 assurait une gouvernance fondée sur « l'*a priori* de professionnalisme des acteurs, renforcé par les contrôles méthodiques d'une bureaucratie rationnelle » (Ranson 2008 : 205).

Depuis lors, des changements ont été apportés au système à travers toute une variété d'initiatives politiques qui seront présentées et analysées dans cet article. Nous proposons de comprendre les changements survenus à la lumière des différentes initiatives et des modèles de gouvernance éducative qui reflètent un contrôle central et une autonomie. La multiplicité des intentions, en termes de politique éducative, et des effets des réformes, rend simpliste et réductrice toute analyse qui conclurait à un contrôle central renforcé ou au contraire à une plus grande autonomie, si l'on considère ce qui s'est passé durant cette période. On assiste peut-être en revanche à l'émergence d'un modèle de gouvernance éducative particulier – le contrôle pluriel de l'école –, qui se caractérise par une délégation limitée des pouvoirs. Inhérent à cette approche est le fait de contraindre la marge de manœuvre, tant en matière d'innovation que de constitution de nouveaux acteurs et partenaires du monde éducatif.

83

LES FILS CONDUCTEURS DU CHANGEMENT

La *Loi sur la réforme de l'éducation* de 1988 a constitué un tournant historique dans la façon dont l'enseignement était dirigé et administré en Angleterre. Elle a été votée par le gouvernement conservateur d'alors, celui de

* Article traduit par Robert Elbaz.

1. *Education Reform Act* : ERA.

Margaret Thatcher, mais ses fondamentaux ont été soutenus et précisés par le gouvernement travailliste qui est entré en fonction en 1997 et qui s'est vu confier un troisième mandat en 2005.

La Loi sur la Réforme de l'Éducation de 1988

Les principaux changements introduits par cette loi ont concerné les programmes nationaux, un système spécifique d'évaluation applicable à l'ensemble des élèves à des âges donnés, la publication des résultats des établissements aux tests sous la forme de tableaux, un régime plus strict et plus contraignant d'inspection des établissements mis en œuvre par un organisme récemment créé, l'*Office for Standards in Education*, ou *OSFTED* (chargé de l'inspection), l'abolition de la carte scolaire (donnant aux parents le droit d'exprimer leur préférence pour le futur établissement de leur enfant), un financement des établissements fondé sur le nombre d'élèves, enfin le transfert aux établissements de la responsabilité de la gestion de leur budget. Ces points ont certes été modifiés par le gouvernement travailliste, mais ils n'ont subi aucune transformation essentielle.

Après 1997

Ce qui s'est produit après 1997 est une extension et, à certains égards, une évolution radicale de quelques-uns des objectifs politiques clefs tels qu'ils étaient alors définis² – ceci dans le but d'atteindre des buts multiples, au premier rang desquels celui, économique, d'optimiser le capital humain (permettre aux élèves d'acquérir les compétences et les attitudes considérées comme nécessaires à l'économie moderne de marché) ainsi que le renforcement par l'État des forces de marché – une caractéristique fondamentale de la « troisième voie » du *New Labour*. D'autres objectifs significatifs comprenaient l'amélioration de la justice sociale (réduisant ainsi les inégalités en matière éducative), un renouveau démocratique et une meilleure cohésion sociale, grâce à l'accent mis sur l'éducation à la citoyenneté (Woods, 2002).

Le gouvernement central a renforcé son influence sur la pédagogie, au travers d'initiatives telles que les stratégies de maîtrise de la numéracie et de la littéracie au niveau national, dans lesquelles les écoles étaient vivement encouragées à suivre une approche pédagogique particulière, ainsi qu'à la mise en avant de priorités telles que l'apprentissage individualisé, où les besoins particuliers et les connaissances actuelles de l'apprenant individuel sont censés être au cœur de la stratégie d'enseignement. L'organisation et les conditions de travail du personnel de l'établissement (qu'il soit enseignant ou non) ont également été

2. Pour une déclaration de principe récente et détaillée, voir DCSF (2007). Il faut remarquer que le financement de l'enseignement d'État a augmenté de façon significative en Angleterre, au cours des dernières années.

modifiées par un processus systématique de « remodelage des ressources humaines » initié par le gouvernement central. Il s'est agi de soulager les enseignants de tout fardeau bureaucratique, afin de les rendre plus disponibles pour leur activité d'enseignement. Mais les changements ont également porté sur la création d'une force de travail souple et susceptible d'être facilement déployée sur le terrain ainsi que sur une meilleure visibilité du rôle de l'équipe d'encadrement, coordonnant plus efficacement son travail avec celui de l'équipe éducative, ce qui n'a pas manqué de soulever des questions quant au rôle, au statut, au coût et aux compétences des enseignants.

Dans le même temps, le gouvernement central a sensiblement accru la diversité des établissements. Ce résultat a été obtenu par différents moyens, tels que la création d'établissements spécialisés (mettant l'accent sur un aspect particulier des programmes ou disposant d'une expertise dans un domaine particulier : commerce, entreprise, sport ou langues vivantes) et l'admission de nouvelles catégories d'écoles confessionnelles dans le secteur public, comme les écoles musulmanes. Un autre axe d'action est le rôle accru donné aux nouveaux acteurs du système éducatif d'État. Un exemple clef de ce type d'actions est la contribution beaucoup plus grande du secteur privé, qui se manifeste par le recours de plus en plus fréquent à des consultants, à l'externalisation (signature de contrats de service auprès de compagnies privées) et des partenariats public-privé, comme l'Initiative de financement privé (*Private Finance Initiative*) dans laquelle le secteur privé finance par exemple la construction d'une nouvelle école, qui est ensuite contractuellement louée en *leasing* à l'État pour un certain nombre d'années.

Cette création d'établissements d'un genre nouveau est à l'avant-garde de mesures destinées à faciliter la diversité et l'innovation et à gommer la frontière entre public et privé. En 2002 s'est mise en place la première série d'établissements organisés selon des principes nouveaux, les *academies*. Ces établissements, la plupart du temps secondaires, sont financés par l'État et remplacent les établissements existants. Ils sont dirigés par des sponsors indépendants tels que des entreprises, des groupes confessionnels, des institutions éducatives (comprendant des universités et divers établissements d'enseignement supérieur), ainsi que des associations caritatives. À l'heure actuelle, il existe 83 *academies*. Deux cents sont prévues à l'horizon 2010. À terme, leur total pourrait s'élever à 400. Échappant à la tutelle des autorités locales, elles ont pour mission première d'être innovantes, animées de l'esprit d'entreprise, de chercher avant tout à accroître la réussite scolaire d'élèves dans des secteurs socialement et économiquement défavorisés – leur implantation la plus fréquente, même si elle n'est pas systématique. Autre innovation, en matière d'organisation, encouragée par le gouvernement central : l'adoption du *trust status*, ou statut de trust. Les établissements déjà en activité peuvent faire acte de candidature pour devenir des *trust schools*, qui sont financées par l'État et activement soutenues

par un trust sans caractère lucratif de partenaires extérieurs, parmi lesquels l'enseignement postsecondaire, l'enseignement supérieur, le monde des affaires et le secteur associatif.

Toutefois, une autre déclaration de principe est l'accent mis sur la collaboration entre établissements, que l'on encourage à constituer des regroupements coopératifs afin de se venir en aide mutuellement, ainsi que la collaboration entre écoles et d'autres agences, dans le but (suivant en cela l'agenda gouvernemental du « *Every Child Matters* »³) de permettre un meilleur accès des enfants à tout un éventail de services (éducation, santé, services sociaux, etc.) pour répondre à leurs besoins. L'une des composantes importantes de cette politique est l'intention affirmée qu'un nombre croissant d'établissements devienne des *extended schools*⁴, permettant d'accéder à ces services.

Toutes ces initiatives et ces orientations politiques sont déterminées en fonction du régime centralisé d'évaluation, d'inspection et de définition des priorités éducatives au sein duquel elles fonctionnent, et qui détermine ce qui contribue officiellement à la qualité et à la réussite éducatives. Par exemple, un indicateur essentiel et stable en matière de réussite scolaire est le pourcentage d'élèves réussissant au moins cinq épreuves au GCSE⁵ (*General Certificate of Secondary Education*), résultats publiés dans le tableau comparatif des écoles, qui est l'objectif ultime de la plupart des établissements, et par là même l'aune à laquelle ils sont jugés.

CONTRÔLE ET AUTONOMIE

Ces vagues de réformes en cours constituent un processus complexe et double de centralisation et d'amélioration de l'autonomie.

Le contrôle central

Le processus de centralisation transparaît à travers une série de mesures qui renforcent les prérogatives du gouvernement central (au détriment de celles dont dispose le gouvernement local en matière d'éducation) et exercées, ainsi

3. NdT : mis en place au début des années 2000, ce programme gouvernemental britannique vise à donner « à chaque enfant, quels que soient son appartenance sociale et son parcours personnel, familial ou scolaire, la possibilité d'être en bonne santé, en sécurité, de se réaliser et d'être heureux, d'apporter sa contribution à la société de façon positive et enfin d'atteindre un bien-être économique ».

4. NdT : l'un des outils essentiels de la politique dite « *Every Child Matters* », les *extended schools* (« écoles élargies ») offrent tout un éventail de services qui dépassent le simple cadre et l'emploi du temps scolaires. Ces établissements sont en relation avec les autorités locales, des sources de financement elles aussi locales, et d'autres établissements du bassin. Les élèves peuvent être encadrés et aidés par d'autres personnels que le personnel enseignant. Elles assurent soutien scolaire, soutien familial, accès rapide à des spécialistes, formation des adultes et des membres de la famille, accès aux technologies de l'information, etc.

5. Lorsqu'ils atteignent la fin de la scolarité obligatoire à seize ans, la plupart des élèves anglais sont inscrits au GCSE et passent un certain nombre de matières. La réussite à cet examen est la mesure essentielle de la réussite scolaire, les évaluations notées C ou plus étant généralement considérées comme bonnes.

qu'à travers des priorités et des logiques définies au niveau de l'État qui sont ensuite répercutées en cascade dans le système. Ce contrôle central s'exerce en premier lieu par l'intermédiaire de la modification des contenus, c'est-à-dire les modifications et les transformations des programmes, de la pédagogie, etc., sous la pression à la fois directe et indirecte du gouvernement central. La logique qui préside à cela s'accorde parfaitement au modèle de gouvernance dit « de contrôle de la qualité », dans lequel le gouvernement cherche à « assurer un certain contrôle de la qualité des principaux processus et produits scolaires » grâce à « des règles et des exigences explicites » et « des procédures, des contrôles et des systèmes de suivi déterminés » (Glatter et Woods, 1995 : 161). En Angleterre, les initiatives pour introduire des changements dans les contenus d'enseignement, que ce soit par les programmes nationaux, les tests d'évaluation ou les inspections régulières assurées par les inspecteurs du gouvernement central, comportent une dimension prescriptive. Depuis l'année scolaire 2006-2007, le gouvernement central s'est arrogé (au détriment des autorités locales) le pouvoir de déterminer le niveau de financement alloué à chaque établissement d'État (Levacic, 2008 : 230). Il y a également eu, et il continue d'y avoir, toute une série d'initiatives qui, tout en n'édicant pas de règles statutaires concernant les établissements, cherchent à façonner le discours, les identités et les pratiques éducatifs. Elles incluent la création du *National College for School Leadership* (Collège national de la direction d'établissements) et différents plans qui mettent en œuvre des financements spécifiques et un soutien très persuasif du gouvernement central, de ses agences et de ses consultants afin d'encourager les établissements à les adopter (Levacic, 2008 : 228), telles que les stratégies nationales pour la langue et les mathématiques. Ces initiatives ont pour but de modeler la « structure profonde » du système éducatif, « l'épistémologie culturelle sous-jacente qui définit quasi littéralement les hypothèses communément admises concernant l'éducation à tous les niveaux » (Broadfoot *et al.*, 2000 : 206).

Deuxième avatar de la manière dont se manifeste ce contrôle central : les modifications structurelles. Un composant essentiel en est la mise en place de nouvelles structures d'organisation, de nouveaux agents de changement et de nouvelles relations afin de faciliter la volonté d'entreprendre, l'innovation et la disparition des frontières traditionnelles de l'éducation (Woods *et al.*, 2007). Cela inclut des dispositifs encourageant les établissements à former des groupes collaboratifs et des fédérations avec d'autres établissements et à travailler en coopération avec des agences telles que les services d'aide sociale et de santé ou la police, et à évoluer à terme vers le statut d'*extended schools*. Une innovation décisive a été la création des *academies*, destinées à l'origine à remplacer les écoles soi-disant en échec et les *trust schools*. Ces établissements se trouvent à l'avant-garde des changements qui font désormais jouer un rôle considérable aux organisations, groupes ou individus privés dans le système public d'éducation.

Les *academies* sont l'un des aspects les plus controversés de cette politique : elles sont critiquées parce qu'elles font sortir l'enseignement du cadre démocratique local et parce qu'elles confèrent un pouvoir disproportionné à des sponsors qui n'ont aucun compte à rendre. L'échelle et la complexité de la participation privée en matière d'éducation d'État – par l'intermédiaire du financement d'établissements, de l'externalisation de fonctions publiques, du recours croissant à des consultants privés, de l'insertion dans les établissements de personnes étrangères à ces mêmes établissements – ont été étudiées et décrites par Ball (2007, 2008), qui conclut qu'il y a eu « un processus incrémentiel de rupture avec des convictions, des modes opératoires fermement établis et des pratiques qui allaient de soi, qui ont été remplacés par de nouvelles « libertés », de nouveaux acteurs, de nouveaux types de relations et de nouvelles formes de prestation de service » (2008, p. 195), si bien que « le secteur privé fait maintenant partie intégrante de la prise de décision quotidienne, du développement des infrastructures, de la construction de capacités et de la prestation de services (...) », et que « la mise en pratique de la politique de l'État est mise en forme, contrôlée ou prise en charge chaque jour par des prestataires privés » (2008, p. 196). Ainsi, la conséquence de ces changements, qui trouvent leur origine et leur impulsion au niveau central, est un transfert du contrôle et de l'influence – « le contrôle de l'éducation s'écoulant goutte à goutte du secteur public vers le secteur privé » (Ranson, 2008 : 206).

Il est cependant difficile d'évaluer l'importance de ce transfert. Ce que l'on peut certainement remarquer, c'est un changement durable dans le caractère même du système éducatif anglais, qui est la conséquence de la capacité du gouvernement central à exercer son pouvoir et son influence à la fois par la « mobilisation des ressources » (modifications de la loi et allocations de financement) et la « mobilisation des tendances » (détermination de l'agenda et mise en forme des objectifs) (Clegg *et al.*, 2006 : 217).

L'autonomie

Dans le même temps cependant, des vagues de réformes ont également contribué à la mise en place de politiques diverses dont le but – réel ou constituant une simple argumentation rhétorique – était l'autonomie. L'élément principal en est la série de réformes qui visent à reproduire le modèle de marché concurrentiel (Glatter et Woods, 1995), c'est-à-dire à créer un environnement en tous points semblable au marché, dans lequel les établissements sont supposés agir davantage comme de petites entreprises qui s'adaptent aux préférences des consommateurs. Une modification de structure essentielle dans la création d'un quasi-marché est le principe de financement lié à l'élève, qui détermine les ressources financières allouées aux établissements depuis 1988. Le climat concurrentiel entre établissements a indubitablement pris de l'importance, conséquence des politiques favorisant le modèle concurrentiel.

Une seconde composante capitale regroupe les modifications qui, chacune à sa façon, renforcent le pouvoir (ou sont réputées le faire) de ceux qui ont la mainmise sur les enjeux éducatifs. Une partie de cette problématique est en phase avec le modèle de gouvernance qui vise à renforcer les pouvoirs à l'échelle locale, ce qui offre la possibilité aux parents comme à la communauté locale de s'impliquer et de participer au processus décisionnel (Glatter, 2003). Cependant, si le renforcement des pouvoirs à l'échelle locale est le maillon faible du dispositif, les changements les plus visibles s'opèrent lorsque les pouvoirs de l'établissement scolaire sont renforcés : latitude en matière de financement et de recrutement, entre autres (Glatter, 2003). La délégation du financement aux établissements, par exemple, a représenté un changement réel et significatif. La politique conduite depuis 1988 s'est caractérisée par « l'importance régulièrement croissante de la délégation financière vers les établissements », qui s'inspire directement de la théorie (dite du « M ») de l'entreprise efficace, dans laquelle « le management senior (dans l'analogie qui nous occupe, le ministère de l'éducation) fixe une stratégie organisationnelle et délègue sa responsabilité, pour le détail de la prise de décision, à des directeurs locaux qui doivent lui rendre des comptes au sujet des objectifs qui leur ont été assignés » (Levacic, 2008 : 222, 224). Plus récemment, on constate également un intérêt accru pour « le renforcement des pouvoirs au plan professionnel », dans lequel les établissements sont explicitement encouragés à conduire des réformes et où un nombre croissant de personnels aguerris se voit confier des tâches de direction au sein du système (Hopkins, 2007 : 169-170).

Caldwell (2006 : 18) célèbre l'Angleterre comme étant la nation la plus avancée dans l'adoption du modèle de l'école autogérée, modèle qui, dans sa version la plus dépouillée, demande aux établissements de « déterminer des buts, de formuler des politiques, de mettre en place des plans annuels, de distribuer des ressources, de mettre en œuvre des projets pédagogiques et de dresser un bilan » (p. 18). En effet, selon Caldwell, l'Angleterre va plus loin que le modèle original (2006 : 25), qui suppose à ses yeux de développer l'autogestion interne pour gommer les frontières avec l'extérieur et pour établir des liens avec les communautés locales (agences, entreprises, etc.), à la manière des *extended schools*, par exemple. Cependant, les perspectives esquissées par Caldwell ne sont pas de celles qui s'attaquent aux questions managériales ou économiques, que des analystes plus critiques ont identifiées comme faisant partie intégrante des changements de politique en Angleterre.

LA THÉORIE DES CHANGEMENTS

Il n'est pas possible, dans l'espace qui nous est imparti, de détailler les différentes façons de théoriser ces réformes. Nous avons choisi de mettre en lumière ici trois visions qui situent dans une perspective plus large les mesures prises pour accroître l'autonomie, la créativité et l'innovation : le rôle réduit de

l'État; le déficit démocratique de la gouvernance par réseaux (la forme globale de gouvernance sociétale et politique); et enfin un modèle émergent de gouvernance éducative posé comme un postulat – la gestion scolaire pluri-contrôlée.

Le rôle réduit de l'État

L'une des critiques essuyées par la politique éducative qui a été conduite depuis les années 1980 est qu'elle a été trop asservie au marché – une valorisation, voire une célébration dénuée de sens critique du marché privé (Woods, 2002 : 132). Ball (2007 : 11) a recours au concept fourni par Jessop d'« État concurrentiel » pour expliquer le rôle considérablement accru joué par les valeurs et les pratiques du secteur privé, ainsi que par sa participation active, dans le système éducatif anglais, comme faisant partie d'une stratégie pour inféoder l'éducation « aux exigences de la concurrence internationale ». Un processus continu de réforme a abouti à « une re-narration du système éducatif et de la pédagogie au travers du prisme de l'innovation et de l'esprit d'entreprise », qui est « partie prenante d'une adaptation à une version particulière du contexte économique et social de mondialisation et de la société postmoderne » (p. 136).

Parmi les conséquences de ces pratiques, on trouve l'importance accrue de l'enseignement technique et professionnel dans les programmes de nombreux établissements situés au sein de communautés défavorisées, ce qui renforce l'accès aux qualifications du même type, réduisant d'autant les qualifications scolaires traditionnelles. Les établissements situés dans des zones défavorisées peuvent ainsi améliorer leurs résultats aux examens, historiquement relativement faibles et rendus publics par voie de presse, en adoptant des programmes et des épreuves critiquables car moins exigeants en termes strictement scolaires. On peut certes arguer du fait que cette « dégradation des programmes » sélective (Ticombe, 2008) aggrave les inégalités en matière d'éducation en faussant systématiquement les opportunités offertes aux différents groupes sociaux et en prédisposant les plus défavorisés à certains types d'emplois par l'enseignement qu'ils reçoivent. Cet aspect de la réforme des programmes est l'un de ceux qui doivent impérativement faire l'objet de recherches afin d'examiner l'impact et la pertinence de cet argument.

Le déficit démocratique de la gouvernance par réseaux

Ces réformes ont également fait naître une nouvelle constellation de formes de gouvernance sociétale, résumées et contenues dans le concept de gouvernance par réseaux, qui apparaît clairement dans la littérature sur la gouvernance et la politique du *New Labour* dite « de la troisième voie ». Cette forme de gouvernance associe les marchés, la hiérarchie et les réseaux pour créer, prétend-on, un mélange de dynamisme caractéristique du marché et un rôle de « barreur » pour le gouvernement qui s'appuie sur la souplesse et la

capacité à traiter les problèmes complexes que l'on reconnaît généralement aux partenariats et aux réseaux (Woods, 2003).

Cependant, la gouvernance par réseaux pèche souvent par un déficit de transparence et de suivi démocratiques. La gouvernance par réseaux tend à n'être caractérisée que « par une « démocratie mince », c'est-à-dire une dépendance à des mécanismes relativement distants de la démocratie représentative (tels que le parlement national), ce qui ne contribue guère à faciliter la transparence et la participation au sein du système » (Woods, 2003 : 154). De plus, la théorie de la gouvernance par réseaux « néglige la mainmise que le pouvoir continue d'avoir sur la structure même du système et sur la régulation des ressources » (Ranson, 2008 : 208).

Une gestion scolaire pluri-contrôlée

Il est clair qu'on ne peut se contenter de chanter les louanges de l'autonomie renforcée. Concomitamment à cet accent global mis sur la gouvernance par réseaux qui, nous l'avons vu, a recours à un mélange de marchés, de hiérarchie et de réseaux, il existe, de façon inhérente aux changements apportés au système d'enseignement anglais, des fils conducteurs permanents qui relèvent tout à la fois de l'autonomie et du contrôle. Les politiques dont on peut considérer qu'elles renforcent cette autonomie doivent être perçues comme étant en relation avec ce cadre centralisateur, dont elles forment le contexte. Les personnels de l'éducation et les établissements s'élaborent donc dans les limites des changements qui émanent d'un centre décisionnel qui a cherché à modifier les contenus et à amener des changements structurels. Le but de changements tels que le remodelage des ressources humaines, prévient Gunter (2008 : 261), est de créer parmi les enseignants et les chefs d'établissement « une disposition à pratiquer son métier d'une façon qui apparaîtrait autonome, mais qui en réalité serait l'acceptation des règles du jeu », c'est-à-dire le cadre des buts à atteindre, des valeurs et des identités, cadre élaboré par les réformes centralisées.

Il n'en demeure pas moins que le système éducatif anglais se trouve toujours inscrit dans un processus de changement. Ranson (2008 : 211), par exemple, identifie une transformation récente qui part d'un point de vue limité au simple enseignement, hors de toute considération pour la communauté environnante, pour atteindre une volonté de « créer une communauté d'enseignement plus englobante, regroupant familles, voisins, enseignants, services de santé et services sociaux afin de subvenir aux besoins d'apprentissage des jeunes et des adultes tout au long de leur vie » : une « nouvelle forme de gouvernance communautaire émerge, qui tout à la fois fonde et soutient cette refonte de l'éducation, ainsi que l'accent qu'elle met sur l'intégration des services et sur la participation des jeunes, des familles et des communautés » (Ranson, 2008 : 211). Il y a là sans aucun doute matière à réflexion et à évolution, entre la mise en

place des *extended schools* et les changements structurels apportés au niveau local afin de coordonner les services éducatifs, sociaux, sanitaires et autres, grâce à la création au sein des autorités locales de services spécialement orientés vers les enfants et ce malgré les tensions induites par l'accent persistant mis sur le fait de surveiller et d'évaluer les établissements, en tant qu'organisations individuelles. De plus, le cadre du système créé par le gouvernement central a ouvert des perspectives et des opportunités à différentes sortes d'agences, par l'intermédiaire de son agenda de « distribution des pouvoirs » et par l'introduction de nouveaux acteurs tels que les sponsors des *academies* ou les partenaires des *trust schools*, qui sont toutefois loin d'appartenir tous au secteur des affaires. Tout cela introduit un certain degré d'indétermination dans l'évolution ultérieure du dispositif : le gouvernement central ne maîtrise pas toutes les conséquences de tout ce qu'il contrôle.

Il est possible que nous assistions à l'émergence d'un modèle de gouvernance plus abouti, en ce qui concerne le système scolaire : la gestion pluri-contrôlée. Celle-ci ne remplace ni ne domine nécessairement les autres modèles (le contrôle de qualité, le marché concurrentiel, la délégation de pouvoir aux autorités locales ou aux établissements, évoqués précédemment), mais elle les accompagne et interagit avec eux. La gestion scolaire pluri-contrôlée se caractérise par la multiplicité des sources de contrôle et d'influence sur le monde éducatif. Alors que le gouvernement central conserve des leviers de contrôle significatifs, il y a également toute une multiplication des acteurs et des partenaires éducatifs, venus du monde des affaires ou d'autres secteurs d'activité. Ceux-ci ne sont pas nécessairement ou typiquement des personnes ayant la mainmise sur les enjeux éducatifs au niveau local, mais ils plongent tous leurs racines bien au-delà de la communauté dans laquelle s'inscrit l'établissement – ce qui différencie cette approche du modèle de délégation des pouvoirs au niveau local. Les nouveaux acteurs éducatifs peuvent être implantés loin de la zone géographique de l'établissement en question. Ils peuvent être présents au niveau national ou international et appartenir à un environnement socio-économique différent de l'établissement ou de sa communauté locale (tels que l'enseignement supérieur ou postsecondaire, le secteur privé, les groupes confessionnels ou les secteurs caritatif et associatif). Dans le modèle de gestion scolaire pluri-contrôlée, l'accent est mis sur la diversité des sources de contrôle et d'influence, et donc sur la nécessité de disposer de réseaux et de partenariats, ainsi que sur les processus de création de liens entre les acteurs éducatifs, qui comprennent la négociation et l'attention toute particulière portée au développement de relations dépassant les simples frontières traditionnelles de la communauté locale, des organisations et des secteurs d'activité.

La montée en puissance de la délégation limitée de pouvoir est une autre caractéristique de ce modèle – du moins dans la façon dont il se développe dans le système anglais d'éducation. L'autonomie et l'implication des acteurs et

partenaires du monde éducatif sont vivement encouragées. On dégage au sein du système des occasions et des espaces de créativité et d'innovation, qui surviennent toutefois dans le cadre d'un régime spécifique qui donne une place prépondérante à une évaluation centrale détaillée et aux priorités qui s'accordent tant avec la perception des exigences d'une économie concurrentielle au niveau mondial qu'avec le maintien d'une vision de la cohésion sociale fondée sur la hiérarchie. Cette délégation des pouvoirs est limitée par un contexte qui donne toute son importance à l'expertise, en conformité avec un agenda néolibéral. L'obligation de faire passer des tests nationaux, le fonctionnement des inspections pédagogiques par l'intermédiaire de l'OFSTED, la reconnaissance de la valeur positive des notions de marché, du choix et de concurrence ainsi que les autres initiatives nationales mentionnées précédemment, tout cela contribue à donner corps et vie à un puissant discours dominant qui définit l'éducation et sa gouvernance.

Quelles forces sont à l'origine de l'émergence du modèle de gestion scolaire pluri-contrôlée? On peut raisonnablement penser que cet intérêt accru pour une pluralité d'influences est le résultat de deux facteurs. Le premier est l'existence de tensions internes entre contrôle central et autonomie. Certes, on encourage le développement de la créativité et de la liberté de décision, mais cela entre en conflit avec la tendance centralisatrice à diriger et parfois à gérer dans les plus petits détails le fonctionnement du système, créant ainsi une relation instable entre ces deux pôles. Le second facteur est l'incapacité de la direction centrale d'atteindre seule les buts qu'elle s'était elle-même fixés (relever le niveau et réduire le fossé qui existe entre les différents groupes sociaux en matière de réussite scolaire). Par exemple, David Hopkins (2007 : 24), un universitaire qui a été conseiller au gouvernement, conclut qu'« en matière de réformes, les approches hiérarchiques fondées sur la détermination d'objectifs à court terme » ne donnaient que peu de résultats. De ces tensions et de cette reconnaissance des limites de l'efficacité de la gestion de type centralisé émergent des tentatives d'ouvrir le système à des sources plurielles de changement et d'innovation – un modèle de contrôle hybride pluri-central. Ces tentatives représentent un nouvel avatar du développement du modèle de gestion scolaire associant le public et le marché, qui associe des caractéristiques propres au marché à un cadre politique et social plus large de pouvoir et d'influence, modèle qui a commencé à apparaître dans les années 1990 (Woods *et al.*, 1998).

REMARQUES FINALES

La gestion scolaire pluri-contrôlée se propose d'ouvrir le système à des innovations plus radicales et plus imaginatives. L'importance de ce modèle semble vouée à s'accroître alors que, quel que soit le gouvernement que les élections porteront au pouvoir dans un avenir prévisible, le concept d'établissements d'État (publics?) quasi-indépendants, soutenus par les financements ou les

partenariats de tout un éventail d'acteurs extérieurs au monde éducatif, sera très certainement défendu et étendu. Cela dénote un changement majeur dans le système éducatif anglais. Cependant, cette évolution ne manque pas de poser de nombreuses questions. Nous en examinerons deux.

La première concerne les contraintes qui s'exercent sur l'innovation et la créativité. Comme nous l'avons observé, le contrôle central demeure fort. Les établissements continuent d'être l'objet de pressions qui tendent à renforcer le consensus autour de structures qui ne manqueront pas d'assurer des résultats positifs à l'aune du régime d'évaluation, des critères et du mode de pensée des inspecteurs pédagogiques nationaux. Par là même, la réceptivité du système à des changements véritables qui feraient exploser le moule est limitée.

La seconde concerne l'élaboration de cette nouvelle et influente « pluralité » ainsi que les forces en jeu qui rejaillissent sur ce groupe. L'occasion et la capacité de rejoindre cette pluralité et d'endosser le rôle de nouveaux acteurs et partenaires éducatifs – et d'étendre la portée de ce rôle en soutenant financièrement des « chaînes » d'*academies* (comme le font certaines organisations de sponsors) – ne sont pas réparties de manière égale. Les sponsors et les partenaires sont fréquemment des acteurs individuels et institutionnels qui jouissent déjà d'avantages structurels dans leur domaine, que ce soit dans le monde des affaires (des hommes d'affaires financièrement privilégiés ou disposant de réseaux influents, ou des sociétés florissantes) ou dans la sphère culturelle (universités, établissements d'enseignement supérieur, églises et leurs agences, etc.). Si le contrôle en question doit être plus diversifié, alors se pose la question de savoir qui a le droit de fouler le sable de l'arène éducative, à quelles conditions et selon quelles règles de surveillance. Le contrôle pluriel ne peut être démocratique si l'on ne met pas en place des dispositions politiques et des procédures particulières afin d'assurer la transparence, les principes d'équité et de justice, et la participation de la communauté. Ces différents points, cependant, ne sont pas encore suffisamment solides dans le système éducatif anglais actuel pour faciliter une délégation réellement démocratique des pouvoirs au niveau local.

BIBLIOGRAPHIE

BALL S. J. (2007) : *Education plc: Understanding private sector participation in public sector education*, London: Routledge.

BALL S. J. (2008) : The Legacy of ERA, Privatization and the Policy Ratchet, *Educational Management Administration and Leadership*, 36 (2): 185-199.

BROADFOOT P., OSBORN M., PLANEL C. and SHARPE K. (2000) : *Promoting Quality in Learning: Does England Have the Answer?*, London: Cassell.

CALDWELL B. J. (2006) : *Re-Imagining Educational Leadership*, London: Sage.

CLEGG S. R. (2006) : *Power and Organizations, Power and Organization*, London: Sage.

DCSF (Department for Children, Schools and Families) (2007): *The Children's Plan*, Cm7280, London: The Stationery Office.

GLATTER R. (2003): 'Governance and Educational Innovation', in B. Davies and J. West-Burnham (eds) *Handbook of Educational Leadership and Management*, London: Pearson.

GLATTER R. and WOODS P. A. (1995): Parental Choice and School Decision Making: Operating in a Market-Like Environment, in K-C Wong and K-M Cheung (eds) *Educational Leadership and Change: An International Perspective*, Hong Kong: Hong Kong University Press.

GUNTER H. (2008): Policy and Workforce Reform in England, *Educational Management Administration and Leadership*, 36 (2): 253-270.

HOPKINS D. (2007): *Every School a Great School: Realizing the potential of system leadership*, Maidenhead: Open University Press.

LEVACIC R. (2008): Financing Schools: Evolving Patterns of Autonomy and Control, *Educational Management Administration and Leadership*, 36 (2): 221-234.

RANSON S. (2008): The Changing Governance of Education, *Educational Management Administration and Leadership*, 36 (2): 201-219.

TITCOMBE R. (2008): How Academies Threaten the Comprehensive Curriculum, *Forum*, 50 (1): 49-59.

WOODS P. A. (2002): Space for Idealism? Politics and Education in the United Kingdom. *Educational Policy*, 16 (1): 118-138.

WOODS P. A. (2003): Building on Weber to understand governance: exploring the links between identity, democracy and "inner distance", *Sociology*, 37 (1): 143-163.

WOODS P. A., BAGLEY C. and GLATTER R. (1998): *School Choice and Competition: Markets in the Public Interest?*, London: Routledge.

WOODS P. A., WOODS G. J., and GUNTER H. (2007): 'Academy Schools and Entrepreneurialism in Education', *Journal of Education Policy*, 22 (2): 263-285.

